

Paris, le 16 juillet 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-140

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - CRC/GC/2005/6, du 1^{er} septembre 2005 ;

Vu la Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI)) ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes ;

Vu le décret n°2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille ;

Vu l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels ;

Vu l'instruction du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants (N°DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143) du ministère des solidarités et de la santé ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE 2012-179 du 19 décembre 2012, portant recommandations générales relatives à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés sur le territoire français ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-052 du 26 février 2016, portant rappel des principes et garanties s'appliquant à tout justiciable quelle que soit sa situation au regard de droit au séjour et quel que soit l'âge retenu à terme par les juridictions saisies ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016 portant recommandations générales relatives à l'accès effectif à une protection adaptée des mineurs isolés sur le territoire de X. ;

Le Défenseur des droits,

Saisi par des avocats du barreau de X. en février 2018, de la situation de 128 mineurs non accompagnés qui se seraient retrouvés à la rue, sans que leur minorité et isolement n'aient été évalués et sans qu'ils aient été mis en sécurité ;

Après avoir mené une enquête approfondie sur le Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers de X. ;

Adopte les conclusions suivantes :

Sur la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement

- Prend acte du déploiement constant en terme d'effectifs et de moyens financiers par le département de X. et l'association Y., au soutien des missions d'accueil et d'évaluation des jeunes exilés ;
- Recommande à nouveau à Y, en lien avec le département de X., d'organiser des réunions de présentation de son dispositif ainsi que des temps réguliers d'échanges avec l'ensemble des acteurs de la société civile (associations, collectifs, bénévoles) et l'ordre des avocats au barreau de X. ;

- Prend acte de la décision de Y. de se doter de « *documents compréhensibles, simples à appréhender, traduits en plusieurs langues et adaptés au public migrant y compris illettré et analphabète* », en ce qu'elle vise à faciliter l'accès à l'information des jeunes exilés et améliorer leur compréhension du fonctionnement du DEMIE et de la procédure d'évaluation mise en place ;
- Recommande à Y., en lien avec le département de X., de revoir son organisation afin de permettre à chaque jeune exilé qui se présente au DEMIE de bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence préalable à la réalisation d'un entretien social d'évaluation de sa minorité et de son isolement, selon une procédure conforme aux textes en vigueur, et ce dans l'intérêt supérieur des enfants ;

Sur le bilan de santé et l'accès au soin

- Recommande à Y., en lien avec le département de X., de solliciter l'agence régionale de santé d'Ile-de-France et l'ensemble des partenaires de l'offre de soins pour mettre en œuvre l'organisation d'un bilan de santé conforme aux préconisations du Haut conseil de la santé publique pour tout jeune exilé se présentant au DEMIE ;

Sur le contenu des rapports d'évaluation et leurs conséquences

- Recommande à Y. de poursuivre ses efforts pour renforcer la formation des professionnels du DEMIE et améliorer leurs écrits et la qualité des rapports d'évaluation sociale notamment, lorsqu'à l'issue de l'entretien, il subsiste un doute sur la minorité qui doit être clairement exprimé et étayé ;
- Recommande à nouveau à Y. en concertation avec le département de X., d'élaborer une trame de transmission d'informations au DEMIE concernant les jeunes gens en cours d'évaluation, à destination des opérateurs de l'accueil provisoire d'urgence. Ces notes d'informations devront être jointes au dossier transmis par le DEMIE à l'aide sociale à l'enfance et figurer dans le dossier du jeune transmis le cas échéant au magistrat saisi. Elles devront s'appuyer sur les préconisations du guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille en date du 23 décembre 2019 ;
- Recommande au département de X. de considérer l'intéressé comme mineur dès lors qu'il existe un doute sur l'âge du jeune exilé, particulièrement lorsqu'il est exprimé clairement par l'évaluateur du DEMIE ;
- Recommande à Y. de fournir, au cours des évaluations, des éléments suffisamment complets et motivés, afin de permettre aux services du département de prendre une décision éclairée, plus protectrice de l'intérêt supérieur des enfants ;
- Recommande à nouveau au département de X. l'application stricte des dispositions légales relatives au faisceau d'indices pouvant déterminer la minorité du jeune requérant et l'invite, comme cela est recommandé dans la circulaire du 25 janvier 2016, à conclure des protocoles avec le bureau de la fraude documentaire ou la préfecture de police afin de procéder aux analyses nécessaires des documents d'identité pendant la phase d'évaluation ;

- Réitère sa recommandation selon laquelle la notification du refus d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance devrait faire l'objet d'une notification matérielle comportant trois volets distincts : la décision administrative formelle, la motivation de cette décision et la copie du rapport d'évaluation ;
- Recommande que les décisions de rejet soient notifiées et expliquées par un travailleur social de l'aide sociale à l'enfance, lorsque celles-ci ne suivent pas les avis de l'évaluation socio-éducative.

Le Défenseur des droits demande à Madame la présidente du conseil départemental de X. et à Monsieur le président de Y. de lui indiquer les suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Il adresse la présente décision, pour information, à Monsieur le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance.

La version anonymisée de cette décision est adressée au président de l'assemblée des départements de France pour information et pour diffusion à l'ensemble de ses membres.

La décision est adressée, pour information, aux auteurs de la saisine.

Jacques TOUBON

**Recommandations générales au titre de l'article 25
de la loi organique n° 2011-33 du 29 mars 2011**

FAITS ET PROCEDURE DEVANT LE DEFENSEUR DES DROITS

En février 2018, des avocats du barreau de X. ont appelé l'attention du Défenseur des droits sur la situation de 128 mineurs non accompagnés qui se seraient trouvés à la rue. Ils avaient signalé ces situations au procureur de la République de X. afin que les mineurs soient mis en sécurité de toute urgence.

Le 23 février 2018, le Défenseur des droits a adressé des courriers au procureur de la République près le tribunal de grande instance de X., au préfet de X. et à la présidente du conseil départemental de X., afin de solliciter leurs observations sur cette situation. Des précisions ont été demandées sur la procédure d'évaluation et de mise à l'abri des jeunes se présentant au Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE), géré par Y. En effet, il avait été porté à la connaissance du Défenseur des droits que certaines évaluations seraient menées hâtivement et que certains jeunes gens auraient été éconduits sans entretien.

Par courrier en date du 27 février 2018, le procureur de la République a répondu au Défenseur des droits.

Par courrier, en date du 13 avril 2018, reçu le 17 avril 2018, une réponse aux sollicitations du Défenseur des droits a été apportée par le conseil départemental de X.

Des agents du Défenseur des droits se sont rendus dans les locaux du DEMIE le 19 juin 2018 afin de réaliser une vérification sur place, en application du pouvoir qui lui est conféré par l'article 22 de la loi organique. Ils ont pu échanger avec l'équipe du DEMIE et plusieurs jeunes gens présents dans les locaux, participer à des réunions et assister à des évaluations de premier et second niveau, ainsi qu'à la remise de notifications de refus de prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

A l'issue de la vérification sur place, des éléments complémentaires ont été sollicités auprès du DEMIE, par courriel du 27 juin 2018, notamment les grilles d'évaluation vierges utilisées par les évaluateurs pour les entretiens de 1^{er} et de 2nd niveau, une copie de l'intégralité des documents susceptibles d'être remis aux jeunes gens (documents d'information, d'orientation, de notification...), les rapports des évaluateurs du DEMIE et les décisions rendues par l'aide sociale à l'enfance concernant les jeunes hommes reçus en entretien le jour de la vérification sur place des agents du Défenseur des droits, le dernier rapport d'activité du DEMIE, les notes de service internes au DEMIE et les documents (notes, instructions, protocoles...) fixant les modalités de travail entre l'aide sociale à l'enfance et le DEMIE.

L'ensemble des éléments demandés ont été transmis par courrier électronique, par la directrice du DEMIE, le 30 août 2018.

Le procès-verbal de vérification sur place a été adressé à la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) de X., ainsi qu'à la directrice du DEMIE le 17 septembre 2018.

Des associations, informées de l'instruction en cours menée par le Défenseur des droits, ont souhaité apporter des contributions pour appeler son attention notamment sur la non prise en compte de l'état de santé et sur les difficultés d'accès aux soins des mineurs non accompagnés dans le cadre de la procédure d'évaluation par le DEMIE.

Le 25 janvier 2019, le Défenseur des droits a adressé un courrier sollicitant des éléments d'information complémentaires sur ces aspects, ainsi que les évaluations de plusieurs mineurs non accompagnés concernés par cette problématique.

La directrice du DEMIE a fait parvenir les éléments sollicités par courrier en date du 25 février 2019.

Par courriel en date du 20 mars 2019, le cabinet de l'adjointe aux solidarités, à la lutte contre l'exclusion, à l'accueil des réfugiés et à la protection de l'enfance du département de X. a fait parvenir aux services du Défenseur des droits des éléments sur les évolutions du dispositif du DEMIE depuis le début de l'année 2019.

Par courrier recommandé du 5 juillet 2019, le Défenseur des droits a adressé à la présidente du conseil départemental de X. ainsi qu'à la directrice du DEMIE une note récapitulative, leur indiquant qu'il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte à l'intérêt supérieur des jeunes gens se déclarant mineurs non accompagnés.

Le conseil départemental de X. et Y. ont fait part de leurs observations, respectivement par courriers datés des 29 juillet et 13 août 2019.

ANALYSE

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit en son article 1^{er} que « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable* ». Elle dispose en son article 2 que « *1. Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

Selon l'article 20 de cette même convention, « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État* ».

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son observation générale N°6 du 1er septembre 2005, que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ».

Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'État a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination, mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

Le Défenseur des droits rappelle que les départements sont liés par les obligations découlant de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant à l'égard des mineurs non accompagnés comme ils le sont à l'égard de tout enfant présent sur leur territoire.

Le Défenseur des droits est conscient des difficultés rencontrées par les départements dans l'accueil, l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés depuis plusieurs années. Régulièrement saisi de ces problématiques et très mobilisé, le Défenseur des droits a déjà rappelé l'Etat à ses responsabilités dans le soutien et l'aide devant être apportés aux départements.

I. La procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme mineures non accompagnées mise en place à X.

Depuis le 18 janvier 2016, Y. assure l'accueil, l'évaluation et l'orientation des jeunes exilés, en lien avec le service éducatif des mineurs non accompagnés (SEMNA), du bureau de l'aide sociale à l'enfance de X.. Depuis le 1^{er} janvier 2019, la cellule d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés (CEOMNA) a été spécifiquement créée au sein du bureau de l'aide sociale à l'enfance de X. afin de répondre à l'augmentation des besoins durant la phase d'évaluation des jeunes exilés.

S'agissant de l'organisation matérielle du dispositif d'évaluation confié à Y., et en complément des locaux situés 5 rue du Moulin Joly dans le 11^{ème} arrondissement de X., une annexe du DEMIE a été ouverte, en 2017, au 22 rue Léon Jouhaux dans le 10^{ème} arrondissement de X.. L'équipe a également été renforcée en raison de l'augmentation du nombre des jeunes gens se présentant au DEMIE. Aux termes de son courrier du 13 avril 2018, le conseil départemental de X. précise que 6676 jeunes se sont présentés au DEMIE en 2017 contre 2000 en 2016. Le jour de la vérification sur place menée par les agents du Défenseur des droits en juin 2018, il a été indiqué que l'équipe du DEMIE comprenait 14 évaluateurs.

Dans son courrier du 13 août 2019, Y. a précisé au Défenseur des droits, que le DEMIE de X. « *est dans une démarche continue d'amélioration de la qualité, d'adaptation aux besoins* », et que du fait de « *la situation particulière que connaît X. concernant l'accueil de personnes en migration, et en particulier concernant les mineurs isolés étrangers* », une nouvelle réorganisation du fonctionnement du service avait été mise en place depuis la visite des agents du Défenseur des droits.

Ainsi, compte tenu d'une nouvelle augmentation du nombre de jeunes gens se présentant au DEMIE, le conseil départemental de X. a mis à la disposition du DEMIE un nouveau local dès le mois de novembre 2018. Un troisième site a ainsi été ouvert au 25 rue Bobillot dans le 13^{ème} arrondissement de X. Selon Y., les effectifs salariés auraient ainsi triplé depuis 2016, passant de 12.2 à 44 équivalents temps plein.

Y., ainsi que le département de X., précisent que le premier accueil et la mise à l'abri demeurent sur le site situé rue du Moulin Joly dans le 11^{ème} arrondissement de X., afin de conserver « *un point unique d'entrée au dispositif pour en faciliter la visibilité et le repérage par les jeunes et les prescripteurs qui les orientent* ».

Les deux autres sites rassemblent les missions d'évaluation de second niveau, les consultations avec la psychologue, les notifications de refus de minorité suite à l'évaluation de second niveau, et l'accès à l'infirmière.

Selon Y, le déploiement du DEMIE de X. sur trois sites distincts, l'augmentation significative des effectifs et « *la diversification des membres de l'équipe en particulier avec des personnels*

spécialisés dans l'accueil », permettraient aujourd'hui d'assurer « *un accueil inconditionnel* » des jeunes.

Le conseil départemental de X. ajoute que, « *le nouveau mode d'organisation reçu permettra de mieux dissocier les étapes relatives à l'accueil, l'enregistrement administratif du jeune de l'entretien d'évaluation* », et précise renforcer à ce titre « *les fonctions d'accueil, d'évaluation et de médiation* ».

Le Défenseur des droits a pleinement conscience du nombre très important de personnes se disant mineures non accompagnées se présentant à X., des difficultés engendrées et des efforts consentis par l'ensemble des intervenants pour faire face à cette situation.

- **Le Défenseur des droits prend acte du déploiement constant en termes d'effectifs et de moyens financiers par le département de X. et Y. au soutien des missions d'accueil et d'évaluation des jeunes exilés.**

Il tient, par ailleurs, à saluer la décision du département de X. de ne pas recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (« AEM »), mis en place par le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019¹. En effet, le Défenseur des droits a fait valoir dans une décision du 20 septembre 2019² les atteintes qu'il considère portées par ce dispositif aux droits de l'enfant.

Cependant, l'article 1^{er} du décret n°2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille³, en permettant à l'Etat de réduire le montant du remboursement des frais liés à l'évaluation de minorité et d'isolement si le département ne conclut pas de convention avec ses services, notamment pour mettre en place la procédure « AEM », pourrait fragiliser une telle position.

Dans ce contexte sensible et tendu, difficile notamment pour les personnels en charge de la mission d'évaluation au sein de la capitale, le Défenseur des droits relève en l'état que les temps de travail en commun entre les différents acteurs semblent rester insuffisants. S'il relève que le département de X. indique que « *un groupe de travail partenarial a été réuni entre décembre et avril 2017* » afin de construire « une trame » d'évaluation, il n'a eu aucune information complémentaire relative à ce travail de co-construction ni à la composition de ce groupe de travail.

Il n'apparaît pas non plus, qu'il ait été envisagé des temps d'échanges réguliers entre opérateurs, services de l'aide sociale à l'enfance, associations et barreau de l'ordre des avocats contrairement à ce qu'avait préconisé le Défenseur des droits dans sa décision MDE 2016-183 du 21 juillet 2016⁴.

¹ Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

² Décision du Défenseur des droits n°2019-105 du 20 septembre 2019 relative aux observations devant le Conseil d'Etat sur la légalité du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019.

³ Article 1 du décret du 23 juin 2020 dernier alinéa : « *Le montant de la part de la contribution dédiée à l'évaluation des intéressés peut être réduit, dans une mesure fixée par arrêté des ministres chargés de la famille et du budget, lorsque le département n'est pas lié à l'Etat par une telle convention* ».

⁴ Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016 portant recommandations générales relatives à l'accès effectif à une protection adaptée des mineurs isolés sur le territoire français.

- **Le Défenseur des droits recommande à nouveau à Y. en lien avec le département de X., d'organiser des réunions de présentation de son dispositif ainsi que des temps réguliers d'échanges avec l'ensemble des acteurs de la société civile (associations, collectifs, bénévoles) et l'ordre des avocats au barreau de X..**

A. Le premier accueil des jeunes exilés

Dans le cadre de l'instruction menée par le Défenseur des droits, il avait été signalé au Défenseur des droits que certains jeunes se présentant au DEMIE pour être évalués se voyaient opposer des « refus de guichet », et étaient ainsi renvoyés sans avoir pu bénéficier d'une évaluation par un agent du DEMIE.

Si la vérification sur place menée par les agents du Défenseur des droits n'a pas permis de relever de telles pratiques, la multiplication de témoignages concordants de bénévoles, d'associations, et d'avocats conduisent le Défenseur des droits à conclure que des « refus de guichet » ont bien eu lieu en particulier durant les périodes de forte affluence. Ce serait notamment le cas d'un jeune homme qui a tenté de mettre fin à ses jours au tribunal de grande instance de X., le 23 novembre 2018, qui se serait préalablement présenté à deux reprises au DEMIE sans avoir été ni enregistré, ni reçu et ni évalué.

Dans sa réponse du 13 août 2019, Y. explique que les jeunes ayant précédemment fait l'objet d'une évaluation et s'étant vu opposer une décision de non reconnaissance de minorité par le département ne se voyaient pas proposer d'entretien s'ils se représentaient sans nouvel élément à l'appui de leur demande. Elle a cependant reconnu, dans un article de presse, qu'au vu des flux constants de présentation de jeunes gens au DEMIE, des erreurs avaient pu être commises entraînant des situations de « refus de guichet ».

Aussi, cette pratique, source d'erreurs et de mauvaises interprétations, a évolué. Depuis juillet 2019, Y. a décidé, dans le but de ne « *plus nourrir le sentiment de refus de guichet* », que « *l'entretien individuel est rendu systématique et plus aucune dérogation n'y est apportée, y compris dans les cas où il semble que la personne s'est déjà présentée et qu'elle a déjà été évaluée* ».

Cette organisation est plus respectueuse des droits de l'enfant, dès lors qu'elle permet à tous les jeunes gens d'être reçus et de bénéficier d'un entretien. Comme l'a rappelé le Défenseur des droits dans sa décision de juillet 2016⁵ à destination de Y. et du département de X., « *tous les jeunes qui se présentent comme mineurs non accompagnés doivent impérativement faire l'objet d'une évaluation socio-éducative conforme* » aux textes en vigueur.

Par ailleurs, le Défenseur des droits prend note que le DEMIE envisage de proposer des « *outils de communication ludiques (outils de communication accessibles avec usage de logos, symboles et images) permettant aux jeunes dès le premier pas posé dans le service de savoir où ils sont, pour quelle raison, et de mieux saisir le processus et ses issues* ».

- **Le Défenseur des droits prend acte de la décision de Y. de se doter de « *documents compréhensibles, simples à appréhender, traduits en plusieurs langues et adaptés au public migrant y compris illettré et analphabète* », en ce qu'elle vise à faciliter l'accès à l'information des jeunes exilés et améliorer leur compréhension du fonctionnement du DEMIE et de la procédure d'évaluation mise en place.**

⁵ Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016, déjà citée.

B. L'organisation et la durée du recueil provisoire d'urgence des personnes soumises à une évaluation de premier niveau : un accueil certes inconditionnel mais qui ne répond pas aux objectifs fixés par les textes

Aux termes de l'article L.223-2 du code de l'action sociale et des familles :

« En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. (...) Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil »

Pour l'application de ces dispositions, l'article R.221-11 du même code prévoit que :

« I. Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2.

II.- Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement.

[...]

Le président du conseil départemental peut également solliciter le concours du préfet de département et, à X., du préfet de police pour vérifier l'authenticité des documents détenus par la personne.

[...]

Les examens mentionnés au deuxième alinéa du présent article sont ceux prévus au deuxième alinéa de l'article 388 du code civil. Ils sont mis en œuvre selon la procédure prévue à cet article. »

En décembre 2019, un guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial⁶, par la direction générale de la cohésion sociale du ministère des Solidarités et de la Santé.

Ce guide indique qu'il « peut être pertinent de permettre à la personne de bénéficier d'un temps de répit lors de son accueil et préalablement au début de la procédure d'évaluation de sa situation. Ce temps peut contribuer à éviter que l'évaluation repose sur des éléments recueillis sur des mineurs en souffrance, épuisés, parfois en errance psychique, et donc incapables d'apporter des réponses détaillées et cohérentes, notamment concernant leur parcours de vie. Cette période peut par ailleurs être mise à profit pour que le jeune se repose, soit mis en confiance et soit informé dans une langue comprise et parlée sur les différentes formes de protection dont il peut bénéficier ainsi que sur les modalités pratiques et les conséquences de la procédure dans laquelle il s'est engagé ».

⁶ GUIDE DE BONNES PRATIQUES EN MATIERE D'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT, des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille - Décembre 2019 - Guide élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la Justice, du ministère des Solidarités et de la Santé, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

Selon le Défenseur des droits, pour être conforme aux textes en vigueur, lorsqu'une personne se déclarant mineure non accompagnée se présente, la procédure relative à l'accueil provisoire d'urgence et à l'évaluation devrait être la suivante:

- Un entretien d'accueil au cours duquel la procédure lui est expliquée et les premiers éléments d'identification recueillis ;
- Si la personne se déclare mineure et isolée, elle bénéficie d'un accueil provisoire d'urgence ;
- Un bilan de santé est programmé et réalisé durant le temps de l'accueil provisoire d'urgence ;
- Un entretien d'évaluation intervient quelques jours plus tard, permettant une évaluation par une équipe pluridisciplinaire ;
- Un second entretien peut intervenir, si nécessaire ;
- Un rapport d'évaluation portant sur la minorité et l'isolement est ensuite rédigé et transmis au conseil départemental ;
- En cas de doute, des investigations complémentaires doivent être réalisées (analyses documentaires et examen radiologique osseux dans le respect de l'article 388 du code civil) ;
- Au cas où la minorité ne serait pas reconnue par le département, une décision formalisée est notifiée à la personne, sur laquelle figurent les voies de recours.

La temporalité de la phase d'évaluation, qui doit conduire les départements à réunir un faisceau d'indices permettant une prise de décision éclairée fondée sur des motivations les plus objectives possibles, s'avère importante afin de satisfaire à l'exigence constitutionnelle du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de veiller à ce qu'aucun mineur ne soit indument considéré comme majeur⁷.

D'après les éléments rapportés au Défenseur des droits par le département de X. et Y., la procédure suivie par le DEMIE est la suivante : lorsqu'un jeune exilé se présente, seul ou accompagné par des tiers, il est orienté vers un évaluateur qui recueille les premiers éléments d'information.

Lors de la vérification sur place, les agents du Défenseur des droits ont pu constater que la durée de ces entretiens était, pour certains, d'une quinzaine de minutes. Ils correspondent dans ce cas, à une formalité administrative d'enregistrement des jeunes gens qui se présentent pour une évaluation. L'évaluateur recueille des éléments d'information relatifs à l'identité du jeune, tels que son nom, son prénom, sa date de naissance. Il lui est demandé d'indiquer dans quelle langue il souhaite s'exprimer. L'évaluateur mène ce premier entretien à l'aide d'une grille d'évaluation. Cet entretien vise à recueillir des éléments d'information sur son parcours, son état de santé, sur le suivi d'un traitement médical et sur ses conditions de vie actuelle. Cet entretien est également l'occasion pour l'évaluateur de lui remettre des informations sur les suites de la procédure, et notamment sur la prochaine convocation à un entretien d'évaluation, dont l'importance ainsi que la nécessité de s'y préparer doivent lui être soulignées. Ces entretiens s'apparentent donc, selon le Défenseur des droits, à des entretiens de premier accueil à l'issue desquels les jeunes gens devraient être mis à l'abri dans l'attente d'un entretien d'évaluation.

Les agents du Défenseur des droits ont relevé que pour d'autres jeunes gens, les entretiens menés ont été plus approfondis, durant de 30 à 45 minutes. L'évaluateur a alors cherché à recueillir des informations supplémentaires, allant plus loin dans le détail du récit du jeune. L'entretien d'accueil se transforme alors en un entretien d'évaluation. A l'issue de ces entretiens plus approfondis auxquels ont assisté des agents du Défenseur des droits, les jeunes gens sont informés de leur mise à l'abri pour la nuit et de ce que les éléments vont être

⁷ Conseil Constitutionnel, 21 mars 2019, Décision n°2018-768 QPC.

transmis à l'aide sociale à l'enfance pour décision sur l'admission dans le dispositif de protection de l'enfance. Il leur est indiqué que cette décision leur sera notifiée dès le lendemain. L'évaluateur remet alors des informations sur les voies de recours ouvertes en cas de décision négative, à savoir la possibilité de saisir le juge des enfants.

Aussi, la procédure mise en place par le DEMIE tend à distinguer, dès la première présentation, deux catégories de jeunes exilés, et ce en l'absence de critères objectifs clairement définis. Certains d'entre eux vont faire l'objet d'un entretien de premier accueil, correspondant à une première étape d'enregistrement administratif puis vont bénéficier d'un entretien d'évaluation différé avec un temps de mise à l'abri leur permettant de se reposer et de s'y préparer. D'autres vont faire l'objet d'une véritable évaluation, au cours d'un entretien dit de premier niveau, plus expéditif, sans y être préparés et sans pouvoir en comprendre les enjeux, pensant certainement être convoqués ultérieurement comme c'est le cas pour d'autres jeunes gens. L'issue de cet entretien aboutira, le lendemain, à une remise de notification de refus d'admission au titre de l'aide sociale à l'enfance.

Ainsi, à l'issue de cet entretien dit « de premier niveau », le Défenseur des droits identifie trois types d'orientations :

- Soit l'entretien de premier niveau permet de considérer l'intéressé comme manifestement mineur : il bénéficie alors d'un accueil provisoire d'urgence dans l'attente d'un entretien de second niveau destiné à approfondir la connaissance de sa situation ;
- Soit l'entretien de premier niveau permet de considérer l'intéressé comme manifestement majeur : il bénéficie alors d'une mise à l'abri d'une nuit et il lui est notifié dès le lendemain une décision de refus ;
- Soit l'entretien de premier niveau n'a pas permis au DEMIE de se prononcer sur la majorité ou la minorité : l'intéressé bénéficiera alors d'un accueil provisoire d'urgence le temps d'organiser un second entretien.

Y. précise, que « ces évaluations de premier niveau » vont permettre à l'évaluateur de définir s'il a « *besoin d'approfondir les éléments recueillis et la suite du processus d'évaluation* ». Les éléments ainsi recueillis par l'évaluateur permettent, selon Y., « *d'objectiver le besoin d'un ou deux entretiens* ».

Le Défenseur des droits n'identifie pas les éléments objectifs qui permettent à l'évaluateur, au cours du premier entretien, de s'orienter vers un entretien rapide de 15 à 20 minutes ou vers un entretien plus poussé qui constituera de fait l'évaluation de minorité et d'isolement. Le Défenseur des droits considère ainsi que les premiers entretiens réalisés par le DEMIE sont des entretiens d'évaluation de la minorité et de l'isolement : seule une partie des jeunes exilés bénéficiera d'un deuxième entretien, les autres étant considérés comme manifestement majeurs à l'issue du premier.

Or cet entretien de premier niveau a lieu le jour même de la présentation du jeune exilé dans les locaux du DEMIE, sans « mise à l'abri » préalable, et conditionne la durée de celle-ci :

- Une nuit pour les jeunes gens considérés comme manifestement majeurs ;
- Plusieurs jours, le temps nécessaire à l'organisation d'un entretien dit « de second niveau » pour les autres.

Comme le Défenseur des droits a eu l'occasion de le rappeler dans une récente décision⁸, le critère de la « *majorité manifeste* » dans l'évaluation et l'octroi de l'accueil provisoire d'urgence doit être utilisé avec grand discernement.

⁸ Décision du Défenseur des droits n°2020-110 du 2 juin 2020.

En effet, le Conseil d'État a rappelé, dans trois ordonnances du 25 janvier 2019⁹, que :

« sous réserve des cas où la condition de minorité ne serait à l'évidence pas remplie, il incombe aux autorités du département de mettre en place un accueil d'urgence pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, confrontée à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité ou sa moralité en particulier parce qu'elle est sans abri. Lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour le mineur intéressé, une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

[...] La délivrance à une personne se disant mineure, privée de la protection de sa famille et sans abri, se présentant aux services du département, d'un rendez-vous à échéance de plusieurs semaines pour qu'il soit procédé à cette évaluation préalablement à son accueil constitue une carence caractérisée dans l'accomplissement de la mission d'accueil du département, susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

Le Conseil d'État n'apporte cependant aucune précision relative à la notion retenue dans son arrêt de « condition de minorité » qui ne serait « à l'évidence pas remplie ». À ce titre, le Conseil d'État, dans sa décision du 5 février 2020¹⁰, utilisera à nouveau cette notion sans la développer ou la préciser davantage.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 mars 2019¹¹, rappelle qu'il résulte de la constitution, « une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Cette exigence impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge. Il s'ensuit que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures.

Cette exigence impose aux autorités notamment administratives en charge de l'évaluation de minorité des personnes se disant mineures non accompagnées que soit interprétée de façon extrêmement restrictive la notion de condition de minorité qui ne serait à « l'évidence pas remplie », d'autant plus lorsque les personnes présentent à l'appui de leurs déclarations des actes d'état civil¹².

Ainsi, pour éviter l'écueil de l'appréciation subjective de l'apparence physique d'une personne, le Défenseur des droits considère que seules les personnes qui reconnaîtraient d'elles-mêmes leur majorité pourraient être considérées comme ne satisfaisant manifestement pas à la condition de minorité requise, pour bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence, tel qu'il est prévu par l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles, qui impose aux départements de mettre en place un accueil provisoire d'urgence pour toute « personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».

A X., s'il est établi que l'ensemble des jeunes gens qui se présentent bénéficient d'un accueil provisoire d'urgence, celui-ci, lorsqu'il s'avère réduit à une nuit, à la suite d'un entretien de premier niveau ayant conclu à la majorité « manifeste » de la personne, ne répond pas à l'objectif premier de l'accueil provisoire d'urgence : permettre au jeune de se reposer, d'être en sécurité et de bénéficier d'un temps de répit, avant d'être évalué.

⁹ Conseil d'État, 25 janvier 2019, ordonnances n° 427169 / n° 427170 / n° 427167.

¹⁰ Conseil d'État, 5 février 2020 (N° 428478, 428826).

¹¹ Conseil Constitutionnel, 21 mars 2019, Décision n°2018-768 QPC.

¹² Voir à ce titre la décision du Conseil d'Etat du 4 juin 2020 (n°440686) : « Il appartient toutefois au juge du référé, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2, lorsqu'il lui apparaît que l'appréciation portée par le département sur l'absence de qualité de mineur isolé de l'intéressé est manifestement erronée et que ce dernier est confronté à un risque immédiat de mise en danger de sa santé ou de sa sécurité, d'enjoindre au département de poursuivre son accueil provisoire ».

Y. convient à ce titre qu'un « *point d'équilibre doit être recherché entre la nécessité que les jeunes soient mis en mesure de passer cet entretien en étant reposés et sécurisés et l'importance que cette démarche d'évaluation ne soit pas déraisonnablement longue* ». Elle explique que « *l'enjeu de la fluidité de ce dispositif est avant tout de ne pas maintenir certains jeunes dans un espoir de protection alors qu'ils n'en relèvent pas et à les laisser trop longtemps sans statut déterminé qui rendrait difficile l'exercice de leurs droits* ».

Le conseil départemental de X. précise quant à lui que si « *la mise à l'abri préalable à l'entretien d'évaluation, a du sens, pour permettre au jeune chez qui ont été détectés des vulnérabilités particulières de se poser avant d'être évalué, la mise à l'abri préalable de l'ensemble des jeunes (7400) qui se présentent en vue d'une évaluation, nécessite de prendre en compte les charges déjà énormes qui pèsent sur l'aide sociale à l'enfance de X.*».

Tout en ayant conscience des réalités de terrain et du nombre important de jeunes se présentant au DEMIE, le Défenseur des droits, qui considère que tout mineur non accompagné est un enfant vulnérable qui doit être protégé, ne peut souscrire à ce que le principe de réalité conduise à opérer des aménagements contraires aux droits fondamentaux et à l'intérêt supérieur des enfants.

En conséquence, le Défenseur des droits considère que le mode d'organisation retenu par le DEMIE relatif à l'évaluation des jeunes exilés crée une rupture d'égalité entre les jeunes gens et une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, et n'est pas conforme aux textes en vigueur.

- **Le Défenseur des droits recommande à Y. en lien avec le département de X., de revoir son organisation afin de permettre à chaque jeune exilé qui se présente au DEMIE de bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence préalable à la réalisation d'un entretien social d'évaluation de sa minorité et de son isolement, selon une procédure conforme aux textes en vigueur, et ce dans l'intérêt supérieur des enfants.**

C. Une organisation qui conduit à ce que l'état de santé de la personne évaluée soit insuffisamment prise en compte

L'article 24 §1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit que « *les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services* ».

Il précise ensuite que « *les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour... : b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires* ».

Enfin, l'article 26 dispose que « *Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale* ».

L'arrêté du 28 juin 2019¹³ prévoit en son article 1 que :

¹³ Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

« Au titre de l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement, ainsi que de la réalisation d'une première évaluation des besoins en santé des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, la participation forfaitaire de l'Etat s'établit à 500 € par personne évaluée, dès lors que le président du conseil départemental atteste que sont remplies les conditions cumulatives suivantes:

- il n'a pas connaissance d'une évaluation sociale antérieure de la minorité et de l'isolement de la personne par un autre conseil départemental ;*
- l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement de la personne a été réalisée conformément à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles et à l'arrêté interministériel pris pour son application ;*
- la personne a bénéficié d'une première évaluation de ses besoins en santé et, le cas échéant, d'une orientation en vue d'une prise en charge. Toutefois, si la personne s'est vue proposer une telle évaluation ou une telle orientation, et l'a refusée, la condition est considérée comme remplie. »*

L'article 2 dudit arrêté précise que :

« Au titre de la mise à l'abri des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, le montant de la participation forfaitaire de l'Etat s'établit à 90 € par personne et par jour dans la limite de 14 jours, puis à 20 € par personne et par jour dans la limite de 9 jours supplémentaires. Ce montant est dû à la condition que le président du conseil départemental atteste que la personne a bénéficié d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social ».

Dans son avis du 7 novembre 2019, le Haut conseil de la santé publique préconise, conformément à l'instruction du 8 juin 2018¹⁴ relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants, l'organisation d'un « rendez-vous santé » des jeunes exilés dès la phase d'accueil provisoire d'urgence, permettant d'identifier les personnes qui nécessitent une consultation médicale sans délai, et celles pour qui le rendez-vous santé peut être organisé sans urgence.

Selon le Haut conseil de la santé publique, il est souhaitable que ce rendez-vous santé se fasse en deux étapes :

- « Un premier entretien avec un référent infirmier formé doit être organisé dans les 48 heures à partir de l'admission à la mise à l'abri » ;*
- « La seconde rencontre du bilan de santé devra, si possible, être conduite par la même personne, dans des conditions similaires à l'entretien initial, après un délai d'au moins 3 jours. Dans l'intervalle, l'enfant aura bénéficié d'un régime alimentaire équilibré en quantité et qualité (conformément aux recommandations du programme national nutrition santé-PNNS), et d'un hébergement continu. »*

Cette évaluation des besoins en santé doit être détachée du processus d'évaluation. Ainsi, *« afin que soit assuré le respect du secret professionnel, l'entretien d'orientation ne devra pas être confondu avec la procédure administrative ou socio-éducative. Il en sera distingué matériellement grâce à des locaux, un personnel et une hiérarchie distincts »*. Elle doit être suivie, selon le Haut conseil, *« d'un avis médical validant le bilan, après avoir pris connaissance des résultats des examens biologiques, et qui confirme ou modifie l'orientation décidée : suivi simple avec orientation vers un médecin traitant, suivi spécialisé a priori*

¹⁴ Instruction n° DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143, du 8 juin 2018, relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants.

hospitalier, demande d'avis psychiatrique, obstacle médical à la réalisation d'une évaluation socio-éducative au regard de l'état de santé de l'enfant (potentiellement assorti d'un signalement au procureur, voire d'une hospitalisation) ».

La délégation Ile-de-France de Z. a exprimé des inquiétudes auprès du Défenseur des droits quant à la prise en compte des problèmes de santé des jeunes se présentant comme mineurs non accompagnés, orientés vers le DEMIE afin de pouvoir bénéficier d'une mise à l'abri et d'une évaluation. En effet, l'association dit avoir, à plusieurs reprises, orienté vers le DEMIE, des jeunes gens qu'elle accompagnait et remis au DEMIE des informations sur l'état de santé des personnes accompagnées, sous pli cacheté ou en les adressant par courriel. Il est ainsi arrivé que la délégation de Z. préconise qu'avant tout entretien d'évaluation, certains jeunes exilés puissent bénéficier d'un temps de répit et de soins en raison d'une « *difficulté certaine à s'inscrire immédiatement dans le cadre des évaluations* », eu égard par exemple à « *un état de fatigue extrême, une absence quasi-totale de repères spatio-temporels en France, un phénomène d'acculturation* » générant « *une anxiété massive* ». Elle déplorait auprès du Défenseur des droits la non prise en compte par le DEMIE de ses préconisations.

En réponse, Y. indique au Défenseur des droits que « *le besoin de soins est pris en compte à leur arrivée lors du premier entretien, qu'il s'agisse d'une évaluation de premier niveau ou d'une inscription pour une évaluation de second niveau* », étant précisé que « *sur les trames d'évaluation (de premier et second niveaux) figurent d'ailleurs des questions relatives à la santé* ». Il est précisé également que « *lorsque cela est possible, les jeunes signalant un problème de santé sont vus le jour de leur arrivée au DEMIE ou sur RDV (donné par l'infirmière) les jours suivants* » et que « *si le jeune signale un mal être important avant même d'avoir été enregistré, il peut aussi voir l'infirmière en urgence* ». Enfin, il est précisé que « *par la suite le jeune (évalué en premier ou en second niveau) peut demander à être reçu par l'infirmière du service à tout moment (...), avant ou après son évaluation et ce jusqu'à ce qu'il quitte définitivement le dispositif* ».

Dans son courrier du 13 août 2019, Y. confirme ce dispositif en précisant que « *si un jeune présente de prime abord un état de santé qui paraît incompatible avec la tenue d'un entretien d'évaluation (...), celui-ci sera reporté pendant toute la durée nécessaire à la bonne dispense des soins* ».

Elle précise de surcroît, que la présence de l'infirmière a été renforcée depuis la visite des agents du Défenseur des droits passant d'un demi emploi temps plein à un emploi temps plein. Elle ajoute que les effectifs du DEMIE comptent également une psychologue, « *dans le souci d'une prise en compte globale des questions de santé* ». Elle rappelle que la consultation de l'infirmier se fait « *en cas de besoin exprimé par le jeune ou le repérage d'une fragilité ou difficulté par tout membre du personnel* ». Cette prise en charge sanitaire « *peut se faire en amont du rendez-vous d'évaluation si le jeune exprime (de manière verbale ou non verbale) des signes inquiétants* ».

Y. souligne également que « *le repérage des vulnérabilités est au cœur de la démarche d'évaluation de la minorité et de l'isolement* », et que des actions de formation et de sensibilisation sur « *la question du trauma et l'orientation vers la psychologue du service* » sont mises en place depuis le premier trimestre 2019, dans l'intérêt des jeunes qui se présentent au DEMIE.

Si le Défenseur des droits salue la préoccupation de Y. quant à la volonté de rapprocher l'offre de soins des lieux où se présentent des jeunes exilés, il relève cependant que l'offre de soin n'est ouverte qu'aux jeunes gens qui en font expressément la demande ou dont les troubles de santé (physique ou mentale) seraient manifestes. En outre, Y. précise que le personnel présent ne peut « *répondre qu'à des besoins bénins, et orienter au mieux les jeunes vers les services dédiés pour assurer leur prise en charge* ».

Le Défenseur des droits est conscient que le nombre très important de présentations de mineurs non accompagnés au DEMIE rend l'application des préconisations du Haut conseil de la santé publique particulièrement délicates et nécessite la mobilisation de l'agence régionale de santé afin de construire un parcours d'accès aux soins conforme aux attentes des pouvoirs publics en la matière.

Cependant, il ne peut que constater que, pour une partie importante des jeunes gens reçus par le DEMIE, aucun bilan de santé ne peut être réalisé en raison de l'organisation retenue par Y., sauf à ce que les jeunes gens manifestent eux-mêmes leurs besoins. Ainsi, la plupart des jeunes exilés évalués manifestement majeurs à la suite de l'entretien de premier niveau ne rencontreront aucun personnel de santé lors de la phase de « mise à l'abri » d'une nuit.

Dans un retour d'expérience publié en juillet 2019¹⁵, le programme mineurs non accompagnés de Z. souligne pourtant que « *les traumatismes vécus, l'isolement, les ruptures identitaires, culturelles et affectives ainsi que les conditions de vie désastreuses auxquelles sont confrontés les mineurs non accompagnés à leur arrivée en France engendrent un état de stress mental, une perte de repères et un épuisement physique qui peuvent empêcher une prise de décision et l'élaboration d'une pensée critique* ».

C'est dans ce contexte que la phase préalable de l'accueil provisoire d'urgence prend toute son importance. L'organisation actuelle retenue par le DEMIE ne permet pas la réalisation d'un bilan de santé systématique. Si le Défenseur des droits prend acte que Y., dans le cadre de son projet rénové, souhaite mobiliser un espace dédié pour mieux accueillir, identifier et prendre en compte ce public « *fragile* », et « *soutient les évolutions promues par l'Etat (...) pour la systématisation d'un bilan de santé* », il considère que les efforts relatifs à la prise en considération de l'état de santé des jeunes exilés au moment où ils se présentent au DEMIE doivent se poursuivre afin de différer, si nécessaire, l'entretien d'évaluation et leur permettre de s'y présenter dans des conditions acceptables.

Le Défenseur des droits rappelle que l'organisation d'un bilan de santé pour tout jeune exilé, qui conditionne le remboursement par l'Etat de l'évaluation sociale, est distincte du processus d'évaluation de la minorité. Seules les données de santé susceptibles de faire obstacle à la réalisation d'une évaluation socio-éducative doivent être communiqués au service évaluateur.

- **Le Défenseur des droits recommande à Y. en lien avec le département de X., de solliciter l'agence régionale de santé de A. et l'ensemble des partenaires de l'offre de soins pour mettre en œuvre l'organisation d'un bilan de santé conforme aux préconisations du Haut conseil de la santé publique pour tout jeune exilé se présentant au DEMIE.**

II. Le contenu des évaluations sociales et ses conséquences

A. Des rapports d'évaluation encore trop stéréotypés et insuffisamment étayés

En application des alinéas 2 et 3 de l'article 4 de l'arrêté du 20 novembre 2019 relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille :

¹⁵ Rapport de Médecins du Monde - « Programme Mineurs Non Accompagnés - Présentation des Ateliers collectifs « Parole & Prévention » Retour d'expérience », juillet 2019.

« L'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation. L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. Il est notamment avisé qu'il pourra être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département s'il est évalué mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation. »

Aux termes de l'article 8 dudit arrêté, l'évaluation sociale porte *a minima* sur six points d'entretien, à savoir l'état civil de la personne, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ et du parcours migratoire, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne.

Le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille de décembre 2019, revient en détails sur les modalités d'évaluation sociale.

S'agissant de la procédure menée par le DEMIE, un avis est formulé à l'issue de l'évaluation sur la situation du jeune exilé, à la fois sur sa minorité, son isolement et sa vulnérabilité, lequel peut aboutir dès le lendemain sur un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance.

Dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a pu prendre connaissance de plusieurs rapports d'évaluation faisant suite à des entretiens de premier et de second niveau.

Il a été constaté que les rapports d'évaluation de premier niveau sont renseignés de manière succincte, et que les commentaires suivants figurent de manière presque systématique dans les rapports dont le Défenseur des droits a pris connaissance : *« les déclarations du jeune concernant l'organisation de son départ semblent incohérentes au regard de l'âge allégué », « l'itinéraire décrit par le jeune montre un fort degré d'autonomie et de maturité », « ces éléments ne peuvent pas être rattachés à un adolescent de l'âge déclaré », « les capacités de raisonnement, d'élaboration et la posture d'ensemble du jeune ne semblent pas compatibles avec l'âge déclaré et ressemblent plus à ceux d'un jeune majeur »*. Or ces phrases ne sont ni étayées ni justifiées par des motivations ou des constatations objectives.

Il en est de même des conclusions générales qui sont identiques dans chaque rapport d'évaluation de premier niveau et rédigées en ces termes *« au regard du récit et des différents éléments recueillis durant l'entretien, il apparaît que le degré d'autonomie du jeune, son mode de communication mature, sa posture d'ensemble et ses capacités d'élaboration sont en net décalage avec l'âge déclaré et qu'il s'agit d'un adulte »*.

Parallèlement, le recours par l'évaluateur à l'affirmation selon laquelle le récit de la personne évaluée est stéréotypé semble également systématique dans les rapports qui ne concluent pas à la minorité, sans être étayée par des éléments objectifs et précis.

Si Y. reconnaît que l'individualisation des rapports est essentielle, elle souligne toutefois que le rapport « stéréotypé » est à l'image du discours de certains jeunes qui le sont également et *« que les évaluateurs ne parviennent pas toujours à dépasser »*.

Le Défenseur des droits a pleinement conscience que le recours par les évaluateurs du DEMIE à des trames d'évaluation et à des formules pré-rédigées s'explique par le nombre d'évaluation auquel le DEMIE doit procéder et par la volonté d'uniformiser les critères de la procédure dans l'intérêt des personnes évaluées.

En revanche, il apparaît nécessaire au respect des droits de la personne évaluée se disant mineure non accompagnée que le rapport d'évaluation explique les incohérences de manière explicite et précise pour lui permettre de comprendre ce qui pose question dans son récit, puis le moment venu l'avis formulé et la décision prise.

Par ailleurs, il apparaît que les incohérences relevées dans le parcours du jeune exilé conduisent systématiquement à retenir un doute sur sa minorité, sans explorer si d'autres raisons pourraient expliquer celles-ci (illettrisme, fatigue, trouble psychologique voire traumatisme lié à l'histoire personnelle et/ou au parcours d'exil, manque de repères spatio-temporels...).

Ainsi, le Défenseur des droits considère que les rapports d'évaluation, notamment suite aux entretiens de premier niveau, manquent d'analyse approfondie et qu'ils ne reflètent pas une évaluation individuelle concrète de la situation de chaque personne, permettant à la personne évaluée d'en comprendre la conclusion, portant ainsi atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

- **Le Défenseur des droits recommande à Y. de poursuivre ses efforts pour renforcer la formation des professionnels du DEMIE et améliorer leurs écrits et la qualité des rapports d'évaluation sociale notamment, lorsqu'à l'issue de l'entretien, il subsiste un doute sur la minorité qui doit être clairement exprimé et étayé.**

Par ailleurs, l'article 7 alinéa 3 de l'arrêté du 20 novembre 2019 indique que : « *les éléments recueillis dans le cadre de la mise à l'abri doivent être communiqués à l'évaluateur ou aux évaluateurs, et sont pris en compte dans le rapport d'évaluation sociale* ».

Dès 2016¹⁶, le Défenseur des droits invitait « *Y., en concertation avec le département à élaborer une trame de transmission d'informations concernant les jeunes en cours d'évaluation, à destination de la société civile et de B.* », étant précisé que « *ces notes d'information devront être jointes au dossier transmis par le DEMIE à l'aide sociale à l'enfance et figurer dans le dossier du jeune transmis le cas échéant au magistrat saisi* ».

Suite à cette décision, le département de X. avait informé le Défenseur des droits, par courrier en date du 4 novembre 2016, que « *un protocole de fonctionnement a été mis en place à l'initiative du BASE¹⁷ entre le SEMNA¹⁸, le DEMIE, B. et C. Comme le recommande le Défenseur des droits, l'objectif est d'assurer la circulation des informations pertinentes dans le cadre de l'évaluation afin d'avoir une évaluation aussi complète que possible* ».

Si ce protocole a effectivement été mis en place, il n'a pas été communiqué au Défenseur des droits. Les éléments transmis au Défenseur des droits ne permettent pas de s'assurer qu'il est effectif, d'autant que, dans la réponse qu'il lui a adressée, le conseil départemental de X. indique que seuls les éléments de danger relevés au cours de la mise à l'abri font l'objet d'une transmission immédiate, sans plus de précisions. Le Défenseur des droits prend acte cependant de l'engagement du département à ce qu'une procédure de transmission d'observations éducatives soit instaurée au cours de l'accueil provisoire d'urgence.

- **Le Défenseur des droits recommande à nouveau à Y. en concertation avec le département de X., d'élaborer une trame de transmission d'informations au DEMIE concernant les jeunes gens en cours d'évaluation, à destination des opérateurs de l'accueil provisoire d'urgence. Ces notes d'informations devront être jointes au dossier transmis par le DEMIE à l'aide sociale à l'enfance et figurer**

¹⁶ Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016, déjà citée.

¹⁷ Bureau de l'aide sociale à l'enfance.

¹⁸ Service éducatif pour mineur non accompagné.

dans le dossier du jeune transmis le cas échéant au magistrat saisi. Elles devront s'appuyer sur les préconisations du guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille de décembre 2019¹⁹.

B. Une décision administrative de refus de prise en charge qui ne repose que sur le rapport d'évaluation sociale

Une fois le rapport d'évaluation rédigé, celui-ci est transmis au bureau de l'aide sociale à l'enfance qui prend la décision d'admission ou de refus d'admission, pour tous les jeunes qui se présentent.

Si le conseil départemental de X. indique au Défenseur des droits que « *le doute bénéficie systématiquement au jeune* », les éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits et les constats de ses agents lors de leur visite des services du DEMIE ne corroborent pas cette affirmation.

Ainsi, le Défenseur des droits constate que les conclusions tirées des rapports d'évaluation transmis par le DEMIE à l'aide sociale à l'enfance sont défavorables aux jeunes évalués dès lors qu'un doute est émis sur la minorité ou que l'évaluateur considère qu'il est difficile de se prononcer sur la minorité. On peut ainsi lire dans un rapport d'évaluation transmis au Défenseur des droits que « *le faible degré de maturité dont il fait preuve durant son voyage ainsi que son mode de communication peu mature nous amènent à penser qu'il s'inscrit dans une tranche d'âge adolescente* » puis à la phrase suivante que « *néanmoins au regard de sa posture d'ensemble qui nous semble plus mature que celle d'un adolescent de 16 ans, il nous paraît plus âgé que l'âge qu'il déclare* » et, en conclusion, que le jeune « *s'inscrit dans une tranche d'âge où il est difficile de se prononcer sur sa minorité* ». La personne évaluée a fait l'objet d'un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance sur ce fondement.

Dans un autre rapport d'évaluation soumis au Défenseur des droits, on peut lire que « *la scolarité (du jeune) est cohérente* », que « *(son) quotidien (...) ressemble à celui de beaucoup de jeunes en Côte d'Ivoire* », que « *bien que les motifs de départ puissent paraître stéréotypés, nous pensons qu'ils sont plausibles* », ou encore que son « *parcours migratoire est cohérent, (le jeune) nous donne de nombreux détails concernant les lieux (...) ainsi que les moyens financiers utilisés* ». Dans sa conclusion, l'évaluateur indique que « *le récit (du jeune) ne présente pas particulièrement d'incohérences et nous paraît plausible* », pour autant il termine en indiquant « *au regard de son allure d'ensemble, nous ne pensons pas que (ce jeune) possède l'âge qu'il déclare à savoir 16 ans. En effet, c'est (un jeune) vulnérable qui est probablement isolé sur le territoire français, néanmoins nous émettons des doutes quant à sa minorité* ». La personne évaluée a fait l'objet d'un refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance sur ce fondement.

Dans ces situations, l'aide sociale à l'enfance n'a pas retenu la minorité des intéressés, alors même que les rapports d'évaluation relevaient de façon étayée les éléments divergents motivant la persistance d'un doute.

- **Le Défenseur des droits recommande au département de X. de considérer l'intéressé comme mineur, dès lors qu'il existe un doute sur l'âge du jeune exilé, particulièrement lorsqu'il est exprimé clairement par l'évaluateur du DEMIE.**

¹⁹ Le guide indique en effet : « *Cette démarche toutefois doit s'inscrire dans un cadre respectueux des règles relatives au secret professionnel et au droit de la personne au respect de sa vie privée.* »

En outre, le Défenseur des droits observe que la décision de refus d'admission repose uniquement sur le rapport d'évaluation du DEMIE, tel qu'il est lu, puis interprété par les services du bureau de l'aide sociale à l'enfance. Dans la pratique, le doute exprimé à l'issue de l'entretien social d'évaluation n'entraîne pas toujours la saisine du parquet aux fins d'investigations complémentaires dans le respect des conditions posées à l'article 388 du code civil, cette faculté étant rappelée à l'article 9 de l'arrêté du 20 novembre 2019.

Le Défenseur des droits constate notamment que la question des documents d'état civil est traitée de façon expéditive au cours des entretiens d'évaluation de premier niveau. Les détails relatifs aux conditions d'obtention du document, à sa délivrance, aux délais, aux dates ne sont pas évoqués de manière approfondie. L'existence de tels documents ne semble pas générer un doute quant à la majorité du jeune évalué. Ainsi, le Défenseur des droits observe à la lecture des dossiers d'évaluation portés à sa connaissance que lorsqu'un jeune exilé présente des documents d'état civil à l'occasion de cet entretien d'évaluation, les observations des évaluateurs sont constantes : « *les conditions et les dates d'obtention du document présenté ne sont pas cohérentes avec le reste du récit* ». Toutefois, étant donné le caractère succinct du rapport, aucune explication supplémentaire n'est apportée par l'évaluateur dans ses observations pour argumenter le manque de cohérence évoqué.

Dans les évaluations de second niveau, aucun des rapports d'évaluation portés à sa connaissance ne suggère, en cas de présentation par le jeune exilé de documents d'état civil, qu'ils soient soumis, en cas de doute sur leur authenticité, à l'expertise du bureau de la fraude documentaire par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Aussi, la non prise en compte des documents d'état civil ou d'identité lors de la phase administrative d'évaluation contraint régulièrement les juges des enfants, saisis ensuite directement par les jeunes exilés, à procéder à des investigations complémentaires dont l'analyse des documents présentés, puis en dernier recours l'examen médical osseux. Ces investigations complémentaires contribuent à allonger les délais de procédure et placent les jeunes considérés comme « *manifestement majeurs* » par l'aide sociale à l'enfance dans une situation de grande vulnérabilité, dès lors qu'ils ne bénéficient pas de la protection du département.

Il ne semble pas davantage que des investigations complémentaires soient réalisées auprès des familles restées dans les pays d'origine des jeunes évalués lorsque des contacts avec ces dernières sont possibles et envisageables. Dans sa décision de juillet 2016 précitée, le Défenseur des droits invitait déjà le DEMIE, chaque fois que cela apparaissait possible et dans l'intérêt du jeune évalué, à approfondir les éléments de son parcours.

Le Défenseur des droits conclut que les investigations menées au cours des évaluations, pour compléter les entretiens, sont insuffisantes.

- **Le Défenseur des droits recommande à Y. de fournir, au cours des évaluations, des éléments suffisamment complets et motivés, afin de permettre aux services du département de prendre une décision éclairée, plus protectrice de l'intérêt supérieur des enfants.**
- **Le Défenseur des droits recommande à nouveau au département de X. l'application stricte des dispositions légales relatives au faisceau d'indices pouvant déterminer la minorité de jeune requérant et l'invite, comme cela est recommandé dans la circulaire du 25 janvier 2016, à conclure des protocoles avec le bureau de la fraude documentaire ou la préfecture de police afin de procéder aux analyses nécessaires des documents d'identité pendant la phase d'évaluation.**

S'agissant de la notification de la décision de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance, le Défenseur des droits a constaté à quel point cette étape pouvait être déstabilisante pour les jeunes gens évalués et combien ces derniers demeuraient perdus, parfois en état de sidération et dans l'incompréhension de ce qui venait de leur être expliqué. Si le Défenseur des droits note que les flux de présentations des jeunes gens rendent difficiles la mobilisation de temps et de personnels à cette étape, il n'en reste pas moins que la souffrance induite par le rejet opposé à la demande de protection des jeunes est manifeste.

Si un temps certain est dédié aux explications du rejet à l'attention des jeunes ayant bénéficié d'un entretien de second niveau, celui consacré aux explications à l'issue d'un rejet²⁰ « de premier niveau » est beaucoup plus réduit, ce qui est préjudiciable aux jeunes gens concernés en termes d'accès aux droits.

Par ailleurs, la copie de l'évaluation n'est toujours pas remise au jeune demandeur au moment de la notification du refus administratif d'admission. L'aide sociale à l'enfance indique qu'elle peut l'être, à la demande écrite du jeune, selon les dispositions légales d'accès aux documents administratifs. Le Défenseur des droits ne peut que rappeler que cette réponse légaliste est bien éloignée de la réalité du quotidien des jeunes migrants et d'un dispositif d'accès aux droits ; il rappelle ses préconisations contenues dans ses décisions MDE 2014-217 du 29 août 2014 et MDE 2016-183 du 21 juillet 2016.

- **Le Défenseur des droits réitère sa recommandation selon laquelle la notification du refus d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance devrait faire l'objet d'une notification matérielle comportant trois volets distincts : la décision administrative formelle, la motivation de cette décision et la copie du rapport d'évaluation.**

Enfin, contrairement à ce qui était indiqué dans la mesure n° 3 du plan de X d'avril 2015²¹, et qui prévoit que « *La décision du SEMNA d'admission ou de non admission est communiquée au jeune lors d'un entretien avec un travailleur social de l'Aide sociale à l'enfance* », la décision de refus de l'aide sociale à l'enfance est notifiée et expliquée au jeune par le DEMIE. Si cette pratique peut s'expliquer par le nombre de jeunes évalués, elle est néanmoins discutable lorsque l'évaluation penche pour une reconnaissance de minorité ou souligne l'existence d'un doute ne pouvant permettre de conclure à la majorité ou la minorité de la personne évaluée, qui n'est pas suivie par l'aide sociale à l'enfance.

- **Le Défenseur des droits recommande que les décisions de rejet soient notifiées et expliquées par un travailleur social de l'aide sociale à l'enfance, lorsque celles-ci ne suivent pas les avis de l'évaluation socio-éducative.**

Dans sa précédente décision du 21 juillet 2016²², le Défenseur des droits avait relevé avec intérêt les dispositions du plan de X. précité qui indiquent que « *la notification de telles décisions [rejet] aux jeunes, qui fera l'objet d'un entretien avec un travailleur social et d'un accompagnement spécialisé, rendra possible l'accès aux dispositifs d'aide réservé aux adultes (...)* ». Il ne peut que déplorer, quelques années plus tard, que l'intervention de Y. au stade de l'évaluation, n'ait pu favoriser une meilleure orientation des jeunes gens évalués majeurs, vers les dispositifs de droit commun, dont Y. est un acteur particulièrement important.

²⁰ Motivations, voies de recours, orientation sur le 115, etc.

²¹ Accueil des mineurs isolés étrangers à X. - Plan d'amélioration adopté par le Conseil de X., avril 2015.

²² Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016, déjà citée.

TRANSMISSION

Le Défenseur des droits adresse la présente décision à Madame la présidente du conseil départemental de X. et à Monsieur le président de Y. et leur demande de lui indiquer les suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de sa date de notification ;

Adresse la présente décision à Monsieur le secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance et, dans une version anonymisée, au président de l'assemblée des départements de France afin qu'il en assure la diffusion pour information à l'ensemble de ses membres ;

Adresse la présente décision, pour information, aux auteurs de la saisine.

Jacques TOUBON